

영국의 공적개발원조(ODA)에 대한 연구 : 영국 사례가 한국에 주는 교훈*

신 상 협

경희대학교 국제대학원 통상협력학과 교수

< 목 차 >

- | | |
|--|----------------------|
| 1. 서론 | 4. 영국 사례가 한국에 주는 시사점 |
| 2. 영국의 공적개발원조 현황 | 참고문헌 |
| 3. 영국의 공적개발원조 정책 : 한국
공적개발원조 정책과 비교하여 | Abstract |

Key words(중심용어): 영국(U.K), 공적개발원조 (ODA), 한국(Korea), 국제개발부(DFID: Department of International Development), 파트너십 (partnership), 국제 개발법(International Development Act)

국 문 요 약

영국의 경험 중에서 한국이 얻을 수 있는 가장 중요한 교훈이 성공적인 공적개발원조 정책을 개발, 실행하기 위해서는 정부와 민간간의 든든한 파트너십이 필요하다는 사실이다. 한국도 이런 파트너십의 중요성을 인지하고 정부와 민간간의 파트너십을 만들기 위하여 노력하고 있다.

둘째, 정부 차원의 국제 개발협력 체제 구축도 한국이 본받고 따라가야 할 부분이다. 한국정부는 공적개발원조 지원 체제의 '일원화' 필요성에 따라 지난 2006년에 국무총리실 산하에 "국제개발협력위원회"를 신설하고 이를 위한 '실무위원회를 설치, 운영해 오고 있다, 또한 2010년에 제정된 국제개발협력기본법 제 7조에 이 사항을 명문화하고 있다. 그러나 '국제개발협력위원회'가 한국 정부 부처 간 공적개발원조 개발과 협의의 과정에서 조정 역할을 효과적으로 수행하고 있지 못하고 있다.

셋째로 영국의 분명한 공적개발원조의 목적 또한 한국이 꼭 배워야 할 교훈 중에 하나이다. 영국은 대외원조의 전반적 목표가 빈곤퇴치임을 명확히 하고 있다. 한국은 공식적으로는 경제개발협력기구 개발원조위원회의 개발 원조의 목적 세 가지인 정치적, 경제적, 인도적 목적을 한국 공적개발원조의 목적으로 그대로 사용하고 있다.

* 본 연구는 2008년도 경희대학교 교비 특별 자유 공모과제 지원에 의한 결과임(KHU-20080663).

마지막으로 공적개발원조 정책에 관한 한국 국회의 역할이 강화될 필요가 있다고 생각된다. 한국의 국제적 위상이 높아지고 민주주의가 심화, 발전되면서, 외교관계에서 국회의 역할이 더욱더 중요시 된다는 점과 국회가 정부의 정책수립과정에 많은 영향을 줄 수 있다는 점을 고려해 봤을 때, 국회가 공적개발정책 운영에 적극적인 역할을 하는 것은 본 정책의 효율적인 운영에 필요하다.

1. 서론

오늘 날 세계에는 약 180여개 국가들이 공존하고 있다. 이들 국가들 중에는 미국, 캐나다, 영국, 독일, 프랑스, 일본과 같은 부강한 국가들이 있는 반면에 대부분의 아프리카, 중앙아시아 국가들과 같이 매우 빈곤한 국가들도 있다.

이런 빈-부국의 공존으로 인해 생겨나는 문제가 오늘 날 인류가 직면하고 있는 공통의 문제 중에 가장 심각한 하나의 문제이다.¹⁾ 이 문제의 심각성은 세계화로 인해 더욱더 심화되고 있다²⁾. 즉 지구의 어떤 한 구석에 있는 한 국가의 문제가 이제는 더 이상 다른 국가와는 직접적인 상관이 없는 그런 문제가 아니라 직접적이고 즉각적으로 그 나라와 관계를 갖고 있는 모든 국가들에게 영향을 미치는 그런 문제가 되었다.

이런 상황에서 부강한 국가들과 빈곤한 국가들을 연결시켜주는 고리 중에 하나가 경제협력이다. 부강한 국가들이 빈곤한 국가들에게 다양한 형태의 경제적 도움을 제공함으로써 두 그룹 국가들 간의 협력관계가 시작된다. 이런 관계는 현재 국제경제관계에서 가장 중요한 관계라고 할 수 있다.

2009년 11월 25일 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)의 24번째 회원국으로 가입하고 ODA (Official Development Assistance; 이후 공적개발원조)를 본격적으로 막 시작하고 있는 한국이 어떤 방향으로 노력해 나아가야 하는 지를 가능하기 위해서는 다른 주요 국가들의 사례를 살펴볼 필요가 있다고 생각된다.

따라서 본 논문에서는 이후 경제개발협력기구 개발원조위원회에서 2006년에 실시한 동료평가³⁾에서 가장 모범적인 원조제공국가로서 선정되는 등 국제사회에서 대표적인 원조제공국중의 하나로 인정받고 있는 영국의 개발원조 경험을 통하여 양적, 질적 공적개발원조의 선진화를 위하여 지속적인 노력을 하고 있는 한국에 도움이 될 수 있는 교훈을 얻고자 한다.

1) Shuja Nawaz(2005), *Setting the development agenda*, (World Bank Development Committee Chairman Alejandro Foxley: An article from Finance & Development (HTML) (Digital).

2) 세계화로 인해 교통과 통신 기술이 크게 발전하게 되었고, 이는 직/간접적으로 국가와 국가 간의 경제 관계에 많은 영향을 미쳤다.

3) 2006년 5월 31일 미국과 이탈리아가 주도하여 경제개발협력기구 개발원조위원회 동료평가(Peer Review)를 실시하였음.

2. 영국의 공적개발원조 현황

영국의 2010년도 공적개발원조 규모는 83억5천4백만 파운드에 이어 세계 제2위의 원조 공여국이다.⁴⁾ 영국의 2010년 공적개발원조 규모는 영국 실질국민 총소득(Gross National Income: 이 후 GNI)의 0.56%로 이는 2009년의 0.51%보다 조금 증가했음을 보이고 있다. 이 수치는 EU가 2010년도 목표로 정한 0.51%를 초과하고 있다⁵⁾. 영국의 2009년도 공적개발원조 금액은 72억2천3백만 파운드였다.(DFID, statistical release) 이 수치는 UN이 1970년 목표치로 0.7%를 정한 이후 가장 높은 ODA: GNI 비율이다⁶⁾. 2008년도에는 영국의 공적개발원조금액은 2007년도에 비해 약 25% 증가한 63억5천6백만 파운드였다. 2008년도 영국의 ODA/GNI 비율인 0.43%는 경제개발협력기구 개발원조위원회 회원국 중 10번째로 높은 비율이었다. (<표 1> 참조)

영국정부는 ODA/GNI 비율을 0.7%로 하는 것을 법으로 만들기 위하여 현재 이 법안을 의회에 제출한 상태이다. 이 법안이 통과처리 된다면 국제사회에서 공적원조제공국가로서의 영국의 지위가 더욱 크게 제고될 것이다.

<표. 1> 영국의 공적개발원조 (1970 - 2010)

연도	ODA 금액 (백만 파운드)	ODA/GNI 비율	연도	ODA 금액 (백만 파운드)	ODA/GNI 비율
1970	186	0.36	1991	1,815	0.32
1971	231	0.40	1992	1,848	0.31
1972	243	0.38	1993	1,945	0.31
1973	246	0.34	1994	2,089	0.31
1974	307	0.40	1995	2,029	0.29
1975	388	0.39	1996	2,050	0.27
1976	487	0.39	1997	2,096	0.26
1977	638	0.44	1998	2,332	0.27
1978	763	0.46	1999	2,118	0.24

4) OECD의 통계자료에 따르면 2010년도에 미국은 3백2억불의 원조를 제공하고 있다. 이 금액은 2009년에 비해 3.5% 증가한 금액으로 미국정부가 이라크에 대한 대규모 부채 탕감을 한 2005년을 제외하면 단일국가가 제공한 가장 큰 규모의 원조 금액이다(http://www.oecd.org/documentprint/0,3445,en_2649_34447_4751523).

5) UN이 ODA/GNI 목표 비율을 1970년도에 0.7%로 정했다. 이 목표 비율이 정해지기 전인 1961년도에 영국은 0.59%를 기록하였는데, 이 비율은 영국이 이제까지 기록한 ODA/GNI 비율 중에서 현재까지도 가장 높은 비율로 남아 있다.

6) 1970년에 0.7%라는 목표를 UN이 정한 이후 2005년도에는 15개 EU 회원국들이 (2004년 현재 회원국 중) 이 목표치에 동의하였다. 또한 UN World Summit, EU회의, G8 Gleneagles Summit 등에서 2005년도 해외개발원조 증가 정책의 목표 수치로 사용되었다. (http://www.oecd.org/documentprint/0,3445,en_2649_34447_4553947)

1979	1,016	0.51	2000	2,974	0.32
1980	797	0.35	2001	3,179	0.32
1981	1,081	0.43	2002	3,281	0.31
1982	1,028	0.37	2003	3,847	0.34
1983	1,061	0.35	2004	4,302	0.36
1984	1,070	0.33	2005	5,926	0.47
1985	1,180	0.33	2006	6,770	0.51
1986	1,185	0.31	2007	4,921	0.36
1987	1,142	0.28	2008	6,356	0.43
1988	1,485	0.32	2009	7,223	0.51
1989	1,578	0.31	2010	8,354	0.56
1990	1,485	0.27			

- 자료 출처 : Provisional UK Official Development Assistance as a proportion of Gross National Income, 2010

영국의 공적개발원조는 교육, 건강과 인구 (education, health & population), 기타 사회 기간시설 (other social infrastructure), 그리고 경제관련 기간시설(economic infrastructure) 분야에 집중되어 있다. 2008년, 2009년 동안에 영국 공적개발원조 분야를 분석해 보면, 전 원조금액의 약 60%정도가 이 세 분야에 집중되어 있다.⁷⁾

영국의 공적개발원조의 지역적 분포를 보면, 영국의 원조가 사하라이남 지역의 아프리카 국가에 가장 집중되어 있고, 그 다음으로 남-중 아시아 지역에 집중되어있음을 알 수 있다. 2009년 사하라 이남 지역 아프리카 국가들에 대한 영국의 지원 금액은 25억3천5백만 달러로 전체 지원 금액인 78억 3천3백만 달러의 약 32%이고, 남-중 아시아 지역 국가들에 제공한 지원 금액은 17억2백만 달러로 약 22%였다. 한국의 공적개발원조가 아시아지역에 집중되고⁸⁾ 있는 것과는 매우 상이하다는 사실을 알 수 있다. 2009년 말 현재 5억8천백만 달러의 원조금액 중 3억천345만 달러가 아시아 지역에 지원되었다.

7) <http://www.oecd.org/dataoecd/42/53/44285551.gif>.

8) 한국의 2008년도 지역별 공적개발원조 규모를 보면 전체 양자 간 공적개발원조 5억3,920만 달러 중 46.5%에 해당하는 2억 5,080만 달러가 아시아지역으로 지원되었다(국회예산정책처, 공적개발원 사업평가, 2010).

<표 2> 영국의 공적개발원조 금액 (2009-2010)

(단위 : 백만 파운드)

	2009	2010
총 ODA 금액	7,223	8,354
양자간 ODA	4,732 (65.5%)	5,383 (64.4%)
다자간 ODA	2,491(34.5%)	2,971(35.6%)
ODA/GNI 비율	0.51%	0.56%
부채 탕감 (Debt Relief)	27	111
부채 탕감을 제외한 총 ODA 금액	7,196	8,243
양자간 ODA	4,705(65.4%)	5,272(64%)
다자간 ODA	2,491(34.6%)	2,971(36%)
ODA/GNI 비율 (부채 탕감 제외)	0.51%	0.55%

- 자료 출처 : DFID, Statistical Release

영국이 사용하고 있는 공적개발원조의 방식으로는 무상원조를 원칙으로 하며, 양자 간 원조방식이 다자간 원조방식보다 우선적으로 사용되고 있다. 2010년도 영국의 총 공적개발원조 중 64.4%가 양자 간 공적개발원조 방식으로 제공된 반면 다자간 공적개발원조 방식으로는 35.6%만이 제공되었음을 알 수 있다. (<표. 2> 참조) 한 가지 특이한 사실은 영국의 양자 간 원조는 저소득 국가, 특히 사하라 이남 아프리카 지역의 국가들과 영연방 국가들을 대상으로 집중 지원되고 있음을 알 수 있다. 이는 영국의 공적개발원조가 전 식민지 국가들에 대한 원조로 시작되었다는 사실과 무관하지 않음을 잘 보여주고 있는 사실이라고 할 수 있다.

또 한 가지 영국의 공적개발원조에서 세계은행, UN, EU 등의 다자기관을 통한 방식, 즉 다자간 원조방식을 통한 해외지원이 증가하고 있다. <표 2>에서 볼수 있듯이, 2009년 영국의 다자간 공적개발원조 금액은 24억9천백만 파운드, 2010년도 공적개발원조 금액은 29억7천백만 파운드였다. 1년 동안 영국의 공적개발원조 금액이 약 19%정도 증가하였음을 알 수 있다. 또한 다자간 공적개발원조가 영국의 총 공적개발원조에서 차지하는 비중도 2009년도 34.5%에서 2010년도에는 35.6%로 증가하였다. 이는 영국정부의 파트너쉽에 대한 신뢰를 잘 보여주고 있다고 할 수 있다. 영국은 백서에서 다자 기관에 많은 원조를 할당하는 이유는, 다자 기관이 국제사회의 빈곤퇴치에 대한 헌신을 좀 더 증가시킬 수 있고, 다자 기관과 양자 기관이 공적개발원조에 있어서 상호보완적이기 때문이라고 설명하고 있다.

다자간 원조 방식을 통한 한국의 공적개발원조는 영국의 경우와는 약간 다른 추세를 보이고 있다. <표 3>에서 알 수 있듯이, 한국의 공적개발원조에서 다자간 원조 방식을 통한 원조는 증가와 감소를 반복하고 있다. 단 2008/2009년 기간 동안에는 양자 간 방식을 통한 공적개발원조가 증가한 반면 다자간 원조 방식을 통한 원조는 감소했음을 알 수 있다.

<표 3> 한국의 공적개발원조

(단위 : 백만 달러)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
총 ODA	396.48	450.51	778.22	513.03	731.07	841.79	850.75
양자간 ODA	259.02 (65.3%)	347.93 (77.2%)	482.57 (62%)	401.37 (78.2%)	525.48 (71.9%)	578.67 (68.7%)	615.81 (72.4%)
다자간 ODA	137.46 (34.7%)	102.58 (22.8%)	295.66 (38%)	111.67 (21.8%)	205.59 (28.1%)	263.12 (31.3%)	234.94 (27.6%)

- 자료 출처 : OECD, Country-based ODA Statistics

한국의 대외원조는, 그 역사가 보여주고 있듯이, 주요 원조 선진국 모임인 경제협력개발기구 개발원조위원회 회원국들, 특히 영국과 비교하면 아직도 걸음마 수준이다. 2010 말 현재 한국의 실질국민총소득 대비 공적개발원조규모는 0.12%로, 공적개발원조에 있어서 선진국인 북유럽국가들의 10분의 1 수준이며⁹⁾ 개발원조위원회 회원국의 평균인 0.31%보다도 매우 낮은 수준이다. 2008년 기준으로 봤을 때도, ODA/GNI 비율순위가 경제협력개발기구 개발원조위원회 회원국 23개국 중 최하위인 23위(0.09%)였다.¹⁰⁾ 한국은 2012년 0.15% (18억 달러), 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.25% (30억 달러)까지 늘리는 것을 목표로 하고 있다, 그러나 이 목표 수치도 UN이 목표로 정한 0.7%에는 비하면 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다.

영국의 2009년과 2010년도 ODA/GNI 비율인 0.51%, 0.56%와 비교해 보면, 영국과 한국의 공적개발원조 규모는 다른 대부분의 경제협력개발기구 개발원조위원회 회원국들과의 차이 보다 더 큰 차이를 보이고 있다.

또한 한국은 개발원조위원회가 지양할 것을 권고하고 있는 조달품의 국적을 제한하는 비구속성 지원과 무상원조의 비중도 다른 개발원조위원회 회원국들에 비해 상대적으로 낮은 수준이다. 2008년 현재 한국의 비구속성 원조는 24.7%인데, 이 비율은 경제협력개발기구 개발원조위원회 회원국들 중에서 최하위이다.(<표4>참조)

<표. 4> 경제협력개발기구 개발원조위원회 회원국의 비구속성원조 비율 (2008년)

국가	비구속성 원조 비율
룩셈부르크	100%
아일랜드	100%
스웨덴	100%
영국	100%
노르웨이	99.9%
호주	98.4%

9) 2009년 현재 개발원조위원회 중 가장 높은 ODA/GNI 비율은 스웨덴의 1.12%이다 노르웨이, 룩셈부르크, 덴마크, 네덜란드 등 북구 유럽 국가들이 높은 ODA/GNI 비율을 보이고 있다.

10) OECD, International Development Statistics Online DB, ODA Korea 홈페이지

스위스	97.8%
덴마크	95.5%
일본	95.1%
독일	93.4%
프랑스	92.6%
벨기에	92%
핀란드	90.7%
스페인	89.1%
뉴질랜드	87.8%
오스트리아	86.6%
네덜란드	81.1%
캐나다	74.6%
미국	68.5%
이탈리아	59.8%
포르투갈	58%
그리스	42.3%
한국	24.7%
DAC 평균	84.6%

-자료 출처 : www.oecd.org/dac/strats

한국의 양자원조 중 무상원조의 비율도 매우 낮다. 한국의 양자원조 중 무상원조의 비율인 1990년대 초반 27%에서 꾸준히 증가하여 2008년도에는 67%가 되었다.¹¹⁾ 그러나 개발원조위원회 회원국들의 평균 비율이 약 100%정도라는 점을 고려해 봤을 때 한국의 무상원조 비율이 상대적으로 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

3. 영국의 공적개발원조 정책 : 한국 공적개발원조 정책과 비교하여

3.1 공적개발원조 역사 : 정책의 시작, 변화, 그리고 현재

3.1.1 시작

영국의 공적개발원조의 시작은 영국의 식민역사와 직접적인 관계가 있다.¹²⁾ 영국의 공적개발원조는 영국이 한 때 지배하였던 구 식민지 국가들과의 역사적 유대감을 강화하고 지속-발전시

11) www.oecd.org/dac/strats.

12) Owen Barder(2005), *Reforming Development Assistance: Lessons from the UK Experience*, a working paper published by the Center for Global Development, p. 3.

키려는 목적에서 시작되었다. 이렇게 시작된 영국의 공적개발원조의 역사는 구 식민지 국가들에 대한 영국의 책임감에서 시작된 ‘식민지 개발법 (Colonial Development Act)’에서부터 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다. 이 법의 원래 목적은 영국의 산업과 무역을 촉진하여 영국의 실업률을 줄이려는 것이었다. 그리고 영국의 산업과 무역을 촉진하기 위해서는 그들의 교역국들의 경제상황이 중요하였다, 전 식민지 국가들이 영국의 주요 교역국들이었다는 점을 고려해 봤을 때, 영국정부에게는 이들 국가들의 경제개발을 통한 경제 활성화는 매우 중요하였다.¹³⁾ 따라서 ‘식민지 개발법’에 따라서 영국정부는 식민지 국가들의 경제 개발을 목적으로 적은 금액의 지원금을 이들 국가들에게 제공하였다. ‘식민지 개발법’이 제정되기 전까지 영국정부는 그들의 수입을 늘리기 위한 사업들에 대한 자금을 투자하는 것은 현지 식민지 정부라고 생각했었고, 식민지 정부들도 영국정부로부터의 경제적 지원같은 것을 기대하지도 않았었다.¹⁴⁾ 이런 점들을 고려해 보면, 이 법이 갖는 의미는 크다고 할 수 있다. 실제로 대부분의 영국 공적개발원조는 과거 영국의 식민지였던 영어권 아프리카를 비롯한 영연방 국가들을 대상으로 시작되었다.

이런 영국정부의 공적개발원조 정책은 1935년까지 크게 변화하지 않았다. 그러나 1935년부터 1938년 사이에 영국의 식민지 중 트리니다드, 바베이도스, 자메이카 등지에서 낮은 임금 수준, 높은 실업률, 낮은 주택 보급률 등이 원인이 되어 영국정부를 상대로 반란이 발생하였고, 이것이 영국의 공적개발원조 정책에 약간의 변화를 가져왔다. 이 사건 이후 영국 정부는 식민지 국가의 복지를 위해서 매년 5백만 파운드정도를 지원할 수 있다는 내용이 포함 된 ‘식민지 개발 과 복지법 (Colonial Development and Welfare Act)’을 1940년에 제정하였다.

한국이 공적개발원조를 시작한 것은 최근이다. 실제로 한국은 1945년부터 1999년 까지 50여년 동안 국제기구 및 선진국으로부터 총130억불의 지원을 받은 수원국이었다.¹⁵⁾ 한국의 국제협력사업의 시작은 1964년 미국국제개발청(USAID)의 자금지원에 의하여 연수초청훈련을 실시한 것이다. 1965년도에는 우리 정부의 자금으로 연수생초청사업을 실시하였다. 1967년부터는 전문가 파견 사업이 시작되었으며 1977년에는 외무부가 9억원의 예산을 확보하여 개도국에 우리 국산기자재를 공여하기 시작하였다. 이 후 1980년대에 들어서 국제협력사업이 더욱 확대되어 건설교통부의 건설기술자 초청훈련사업 및 무상건설기술 용역제공사업, 노동부의 직업훈련원 설립 지원 사업 등이 각각 시작되었다.

공여국 으로서의 한국은 1987년에 정부출연금으로 개도국의 산업발전과 경제발전을 지원하기 위한 대외경제협력기금(EDCF)를 설립하였고, 양허성 차관 (Concessional Loan)을 도입, 운영하는 등 본격적인 공적개발원조 공여를 시작하였다. 1989년에는 한국청년해외봉사단 파견사업이 UNESCO 한국위원회 주관하에 시행되어 1990년 처음으로 개도국에 우리 봉사단을 파견하였다. ¹⁶⁾

13) 영국 정부는 식민지 국가들의 산업과 농업을 활성화하기 위하여 매년 백만파운드를 넘지 않는 정도의 ‘식민지 개발 기금 (Colonial Development Fund)’을 마련하여 운영하였다.

14) 영국정부는 1929년 첫 번째 ‘식민지 개발법’을 제정하였다.

15) 이 기간 동안 한국정부는 국제기구들로부터 약 201억불 정도를 차관형태로 차용하여 경제발전의 기반을 마련할 수 있었다.

16) 조원권, 장지순, 김흥기, 오영삼, 남동식, “한국교육의 해외수출을 위한 정책지원방안,” 교육인적자원부, 2004.12.

1991년에 한국국제협력단(KOICA)를 설립하였고, 증여성 원조(Grant)를 도입, 운영하고 있다. 2010년에는 OECD 개발원조위원회 (DAC)에 가입하였다.

한국의 공적개발원조의 역사는 영국에 비하여 그 역사도 짧고, 내용면으로도 많이 부족하다고 할 수 있다.

3.1.2 변화 그리고 현재

영국 정부는 1945년 세계 2차 대전이 종전 된 이 후 유럽과 미국을 중심으로 새롭게 형성된 세계의 정치, 경제적 상황에 영향을 받아 공적개발원조의 역할과 원조 형태에 대하여 새로운 생각을 갖게 되었다.

1945년 세계 2차 대전이 종전 된 이 후, 전 세계적으로 공적개발원조의 역할과 지원 형태에 대하여 큰 변화가 있었다. 우선 자금과 기술적인 지원이 같이 지원된다면 비교적 짧은 기간 안에 수원국 경제에 긍정적인 도움을 줄 수 있다는 생각에 많은 국가들이 매우 긍정적으로 받아들이기 시작하였다.

또한 2차 세계 대전 이 후, 유럽에서도 독일, 프랑스, 영국 등과 같은 강대국의 영향권을 벗어나서 많은 국가들이 독립국가로서 새롭게 탄생되었다. 이들 국가들의 대부분은 경제적으로 매우 가난한 국가들이었기 때문에 부자 나라들로 부터의 경제적 지원을 필요로 하고 있었다.

이런 상황에서 영국 정부는 1958년에 그들의 해외개발지원 대상국을 식민지 국가들 뿐 만 아니라 기타 국가들에게도 지원할 것임을 선언하였고, 지원 형태도 현금과 기술지원을 같이 제공하기 시작 하였다.

1970년대에 구 식민지 국가들이 포함된 가난한 국가들을 돕기 위함¹⁷⁾이라는 영국 공적개발원조의 기존 목적에 변화가 생겼다. 1970대 초와 후반에 발생한 1차, 2차 세계석유파동으로 인해 시작 된 전 세계 경제위기 속에서 영국은 경제적 어려움에 처하게 되었다. 이런 상황에서 영국은 국제수지 악화를 극복하기 위한 하나의 방법으로 공적개발원조를 이용하기 시작하였다. 즉 영국정부는 1970년대부터 공적개발 원조를 자국의 상업적 이익을 증진시키는 하나의 방법으로 사용하기 시작하였다. 이런 추세는 1980년대에도 지속되었다. 영국 대외원조의 기본을 이루었던 1980년에 제정된 '개발협력법'(International Development Act 1980)은 공적개발원조의 목적을 빈곤퇴치에 중점을 두지 않았다.¹⁸⁾ 이 법은 영국산 물품과 서비스를 제공하는 형식으로 영국의 공적개발원조를 실행한다는 것, 즉 영국의 공적개발원조는 영국산 물품과 서비스 형태로만 제공한다는 조건을 명시하고 있다.

그러던 중 1990년대에 영국의 공적개발원조가 다시 한번 크게 변화하였다. 우선은 영국 공적

17) 영국정부는 1975년 백서 <The Changing Emphasis of Britain's Aid Policies: More Help for the Poorest>에서 영국정부의 해외개발지원은 가난한 나라들을 돕는데 집중될 것이라는 것을 밝히고 있다.

18) 예를 들면 1980년도 해외 개발행정부 장관이었던 Neil Marten은 1980년 2월에 다음과 같이 말하고 있다; The Government would "give greater weight in the allocation of our aid to political, industrial and commercial objectives alongside our basic development objective." Hansard, 20 February 1980 Cols 464-465. The full text of statement is reproduced at: <http://www.owen.org/musings/marten.php>

개발원조의 목적에 큰 변화가 있었다. 이제까지와는 달리 1997년에 집권한 영국의 노동당 정부는 영국 공적개발원조의 목적이 세계빈곤 퇴치임을 분명하게 하고 있다. 토니 블레어 정부는 <국제개발에 관한 백서(White Paper on International Development)>를 발간하였고, 이 백서에서 공적개발원조의 목적을 세계빈곤 퇴치라는 것을 분명히 밝히고 있다.

1997년 노동당 정부가 탄생된 이후 4차례나 개발백서가 공표되었다. 첫 번째 백서는 1997년에 <세계 빈곤 퇴치: 21세기의 도전; Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century>이라는 제목으로 발간되었다. 이후 2000년도에도 <세계 빈곤 퇴치: 가난한 사람들을 위한 세계화 구상: Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor>이라는 두 번째 백서가 발간되었다. 2006년 7월에는 <가난한 사람들을 위한 거버넌스 구상: Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor>이라는 세 번째 백서가 발간되었고, 2009년에는 네 번째 백서인 <우리의 공동 미래의 건설: Eliminating World Poverty: Building our Common Future>가 발간되었다.

각각의 백서는 빈곤 퇴치라는 큰 목적 아래 그 목적을 이루는 구체적인 목표들을 잡고 있다. 첫 번째 백서에서는 개발의 도전에 대하여 파트너십 구축, 더 효과적이고, 튼튼한 원조 행정 체계 구축을 위한 정책의 일관성, 대외원조를 위한 대중의 지지 구축을 강조하고 있다.

두 번째 백서에서는 세계화의 도전에 대하여 효과적인 정부와 효율적인 시장 구축, 인간 개발, 인간 자본에 초점을 두었다. 2006년에 발표된 세 번째 백서는 우리 세대의 도전에 대하여 가난한 사람들을 위해 일하는 국가의 구축, 안전, 일자리와 공공 서비스의 제공, 기후 변화를 막기 위한 국제적 협력, 21세기에 맞는 국제 시스템 구축 등의 사업에 중점을 두고 있다.

세계적인 경제 위기 중이었던 2009년에 네 번째 백서가 공표되었다. 이 백서는 세계 빈곤퇴치를 위하여 영국정부가 중요하게 고려해야할 3가지를 제시, 강조하고 있다. 다른 국가의 안보와 성공이 영국에 직접적으로 연관되어 있다는 것, 가난한 나라들과는 그들의 상황을 먼저 고려해서 협력해야 한다는 것, 그리고 가난한 국가들에게는 큰 재앙이 될 수 있는 기후 변화를 중단시키는 일에 부자 나라들이 중심이 되어서 노력해야한다는 3가지 사항이다.¹⁹⁾ 네 차례 공표된 모든 백서에서 영국은 공적개발원조정책을 개발, 실행함에 있어서 파트너십과 공동 행동의 중요성도 지속적으로 강조하고 있다. 이는 영국 정부가 자신들의 국제 개발 목표가 국제개발부만으로는 달성될 수 없으며, 국제개발부와 다른 영국 정부 부처, 수원국 정부, 국제기구, NGOs, 학계, 민간 부문들과의 광범위한 공동 협력을 통해서만 그들이 추구하고 있는 공적개발원조의 목적, 즉 빈곤 퇴치를 달성할 수 있다는 자각에서 나온다. 파트너십에 대한 영국 정부의 신뢰와 실질적인 행동은 영국의 다자기관을 통한 공적개발원조 이용에서 엿볼 수 있다. 영국은 전체 원조의 약 35%정도를 세계은행, UN, EU 등의 다자 기관을 통해 공여하고 있다. (<표 2> 참조) 영국은 백서에서 다자 기관에 많은 원조를 할당하는 이유는, 다자 기관이 국제사회의 빈곤퇴치에 대한 헌신도를 증가시킬 수 있다는 점 그리고 다자 기관과 양자 기관이 상호 보완적이라는 점을 들었다. 이렇듯 영국 원조 정책의 또 다른 특성은 효과적인 파트너십 구축이라고 할 수 있다. 효과적인 파트너십 구축에 있어서도 영국은 타 공여국의 모범이 된다.

19) ODI Blog Posts, July 2009.

영국 공적개발원조의 목적 변화에 따른 또 다른 하나의 변화는 영국 공적개발원조의 제도적 변화이다. 토니 블레어(Tony Blair)의 노동당 정부는 영국 공적개발원조의 제도적 기반을 1990년대에 본격적으로 마련하였다. 이런 제도적 변화의 시작은 앞에서 이미 설명한 4차례 발표된 백서였다. 이렇듯 공적개발원조의 제도적 변화는 영국 공적개발원조의 목적 변화와도 직접적인 관계가 있다.

토니 블레어 정부는 1997년 집권과 동시에 해외 개발 행정부를 국제개발 원조 전담 부처인 국제개발부²⁰⁾로 바꾸는 것을 시작으로 영국 공적개발원조 정책의 개혁을 시작하였다. 국제개발부는 다양한 이슈들에 대해서 각 부처들과 긴밀하게 협력하여 일하고, 무역, 분쟁방지, 부채 탕감, 새천년개발목표 (MDGs)실행을 위한 합동 공공 서비스 협정(Joint Public Service Agreement)의 목표들도 각 부처들과 함께 정하는 일들을 하고 있다.²¹⁾ 이런 노력이 계속되어서 2001년 4월에 영국정부는 조건부(Tied) 원조를 모두 폐지하고, 비구속성(Untied) 원조를 실시하였다. 영국정부의 공적개발원조 정책의 이런 변화는 2002년 '국제 개발법(International Development Act 2002)'²²⁾ 제정으로 이어졌다. 이 법은 이미 앞에서 언급하였듯이 1980년 제정된 '국제개발 협력법(Overseas Development and Cooperation Act 1980)'을 대체하는 것으로, 공적개발원조의 목적이 개도국의 지속적 발전과 복리 증진으로 명시하는 등, 영국 대외원조의 목적, 형태, 지원 방법을 구체적으로 명시하고 있다. 이 법의 제정은 영국 대외원조의 목표가 경제적 이익 추구에서 빈곤 퇴치로 완전히 변화되었음을 보여 주는 실례라고 할 수 있다.²³⁾

국제 개발법은 영국 대외원조의 이러한 목적을 효과적으로 추진하기 위하여 새로운 영국의 공적개발원조 업무를 전담하는 국제개발부의 설립의 필요성을 강조하고 있다. 1997년, 이 법에 의해서 국제개발부가 설립되었고, 이 후 지속된 영국의 공적개발정책에 대한 개혁이 완성되었다. 국제 개발법은 현재 영국 공적개발원조 정책의 기초가 되고 있다.

3.2 영국의 공적개발원조 시행체계

영국 공적개발원조 시행체계의 기본은 공적개발원조를 실행하는 정부기구와 공적개발원조 관

20) 자세한 내용은 본 논문의 3.2 영국의 공적개발원조 시행체계 부분을 참조.

21) 국제 개발부는 공적개발원조를 지원할 뿐만 아니라 영국을 포함한 다른 국가들이 가난한 국가들에 제공한 원조가 미치는 영향까지도 분석을 하고 있다(Owen Barder 2005, 1).

22) 2002년 발표된 '국제 개발법'은 국제개발부와 함께 영국의 해외개발원조 정책을 뒷받침하는 핵심적인 제도라고 평가되고 있다. '국제 개발법'은 개발 원조를 수원국의 지속 가능한 개발과 해당 국가의 복지를 향상시키기 위해 제공되는 자원으로 정의하고 있다. 동 법안에서 주목할 만한 것은 영국의 해외개발원조가 영국의 재화 및 서비스에 연계되어 집행되는 것을 위법으로 규정한 부분이다. '국제 개발법'이 영국원조의 목적을 명확히 규정하고 있으며 개발 친화적인 원조를 실행할 수 있도록 국제개발부에 법적 권한을 부여한다는 점에서 영국은 동 법안을 통해 비로소 개발원조의 선진화를 이루어 냈다고 평가 할 수 있다(Own Barder 2005).

23) 박수연, "길 높고, 혁신적인 원조로 유명한 영국의 개발 원조 모델," 『나눔을 국경너머로- 주요 원조 공여국』, 2007. 4. 11.

런법들이라고 할 수 있다.

3.2.1 영국의 공적개발원조 실행 정부기구

현재 영국의 공적개발 원조는 1997년 설립된 국제개발부가 운영하고 있다. 영국의 공적개발원조를 전담하고 있는 독립부처인 국제개발부는 1997년 설립된 이 후부터 현재까지 정책의 우선순위를 빈곤감축에 두고²⁴⁾ 지속적으로 국제개발협력 사업을 강화해 오고 있다. 실제로 영국은 1997년에 국제개발부를 설립함으로써²⁵⁾, 체계적인 공적개발협력 체제를 구축할 수 있게 되었다.

현재의 국제개발부가 설립되기까지 영국도 집권 정당, 즉 정부의 정책에 따라서 공적개발원조 업무를 담당하는 정부 기구와 조직에 많은 변화를 경험하였었다. 지난 50여 년간 집권하는 정당에 따라서 영국의 해외원조정책은 많은 변화를 경험해 왔다.²⁶⁾ 영국이 그들의 식민지를 포함한 가난한 국가들이²⁷⁾ 경제 개발을 이룰 수 있도록 영국이 적극적으로 도움을 줘야한다는 생각을 갖고 있는 노동당이 집권한 시기에는 영국의 해외원조정책 담당 부처의 권한과 지위가 강화되었다. 그러나 이들 가난한 국가들의 경제 개발에 있어서 영국 정부의 역할에 대해서 노동당과는 다른 생각을 갖고 있는 보수당이 집권한 시기에는 그 권한과 지위가 약화되어왔다. 보수당이 집권하고 있던 1961년에 원조 프로그램의 기술협력 분야를 위한 기술협력부(Department of Technical Cooperation)²⁸⁾가 신설되었다. 노동당이 집권했던 1964년에는 첫 독립 기관인 해외개발부(Ministry of Overseas Development)가 생겼다. 해외 개발부는 기술협력부의 기능과 외교부, 식민청, 기타 정부부처의 해외지원기능과 통합한 기능을 갖고 있었다. 보수당이 재집권한 1970년도에는 많이 약화된 해외 개발부는 사라지고²⁹⁾, 외교부로 통합되어 외교부의 기능적 역할을 하는 해외 개발 행정부 (Overseas Development Administration)로 격하되었다. 1974년 5월에 새롭게 탄생된 노동당 정부는 이를 다시 독립 부서인 해외 개발부로 바꾸었지만,³⁰⁾ 1979년에 총선에서 승리한 보수당 정부는 이 부서를 또 다시 외교부 산하의 해외 개발 행정부로 격하하였

24) 사실상 국제개발부가 지향하고 있는 목적은 2015년까지 새천년개발목표 달성을 통한 빈곤국의 빈곤 퇴치에 있다.

25) 국제개발부(DFID: Department of International Development)는 런던과 이스트킬부라이드에 두 개의 본부를 가지고 있다. 또한 전 세계에 64개의 지역 사무소를 운영하고 있다. 국제개발부의 총 직원 수는 2,500명이 넘는데 중요한 사실은 이들 중 절반 이상이 현지에서 일하고 있다는 점이다.” (나눔을 국경 너머로, 2007)

26) 손혁상(2010), “원조집행기관의 자율성과 제도적 변화: 영국 DFID 사례를 중심으로,” 『유럽연구』, 제28권, 제1호, p. 317.

27) 영국 정부는 1958년 그들의 해외개발지원 사업을 그들의 전 식민지뿐만 아니라 다른 가난한 나라들에게도 제공한다고 발표하였다.

28) 당시 보수당 정부는 식민지의 감소로 식민청 (Colonial Office)에 잉여 기술전문가와 기타 다른 정부 부처에 근무하고 있던 기술 전문가들을 기술협력부 한 곳에 모아서 근무하도록 하여, 식민지 국가들에 좀 더 효과적으로 기술지원을 제공하고자 하였다.

29) 해외 개발부는 기대와는 달리 당시의 악화된 경제 상황으로 인해 제대로 활약하지 못했다. 1967년 8월부터는 독립 부처의 지위는 유지하였지만, 해외 개발부 장관이 각료회의에도 참석하지 못할 저도로 그 기능과 지위가 이미 크게 약화되었다.

30) 다시 해외 개발부로 부활 했지만, 여전히 해외 개발부장관은 각료의 지위를 갖지는 못했다.

다. 그리고 1997년 재집권한 노동당정부는 공적개발원조를 전담하는 독립부처인 국제개발부를 설립하였다.

현재의 국제개발부는 영국의 공적개발원조를 전담하는 독립부처로서 진곤 퇴치를 목적으로 활발하게 활동하고 있다. 또한 무역, 외교 정책등과 같이 영국의 해외지원정책에 연관성이 있는 정책결정과정에도 참여할 정도로 영국 정부 내에서 높은 위상과 지위를 갖고 있다.

일반적으로 한 국가의 공적개발원조 시행체계는 다음과 같이 분류될 수 있다. 첫 번째, 그 국가의 외교부가 공적개발원조 정책을 주도적으로 수행하는 유형이다. 두 번째 유형은 공적개발원조 정책실행기능이 분산되어 있는 경우로 관계부처가 참여하는 위원회, 예를 들면 대외원조사업조정위원회 등을 설치하여 운영하고 있다. 마지막 유형으로 공적개발원조 지원체계를 전담하는 독립부처를 신설하여 운영하는 것이다.

첫 번째 유형의 공적개발원조 시행체계에서는 외교적 고려의 중요성을 인식하여 외교부에 개발원조국을 두어 직접 관장하거나 산하기관을 두어 운영하고 있다.(각주 11 참조)

두 번째 유형의 경우 공적개발업무에 관련된 부처들이 참여하는 위원회 (대외원조사업조정위원회, 원조개발 정책조정위원회 같은)에서 공적개발정책을 시행하는 것이다. 이런 유형 대부분의 경우 외무부가 위원회의 의장을 맡는 등 공적개발정책 실행에 중심적인 역할을 수행하고 있다. 한국이 공적개발원조 운영체계가 이 유형이라고 할 수 있다.

영국은 이미 앞에서 설명하였듯이, 공적개발원조 지원체계를 전담하는 독립부처를 신설하여 운영하는 세 번째 유형의 국가이다. 이런 유형의 지원체계를 운영하는 국가들의 경우 대외원조 정책이 경제적 이해관계는 물론 외교적 고려로 부터도 가급적 영향을 적게 받도록 하기위하여 이런 유형의 공적개발원조 지원체계를 운영하고 있다고 할 수 있다.

대부분의 경제개발협력기구 개발원조위원회 회원국들이 외교부가 중심이 되어 해외원조 정책을 주도하고 있거나³¹⁾, 외교부와 경제부가 협력해서 해외원조/개발 업무를 담당하고 있다.³²⁾ 이런 사실을 고려해 봤을 때, 외교부가 아닌 해외원조를 담당하는 독립부처인 국제개발부가 공적개발원조정책을 담당하고 있는 영국의 공적개발원조 시행체제는 매우 특이한 사례라고 할 수 있다.

영국 공적개발원조 시행체제의 또 다른 하나의 기본은 공적개발원조 관련법들이다.³³⁾ 현재 공적개발원조의 법적 기초가 되는 법은, 이미 앞에서 설명하였듯이, 1980년 제정된 국제개발협력법을 대체하여 2002년에 제정된 '국제 개발법(International Development Act 2002)'이다. 이 법에 의하여 영국정부는 1997년에 공적개발원조 업무를 전담하는 국제개발부를 설립하였고, 이 후의 공적개발 정책에 대한 개혁을 지속하였다. 따라서 이법을 현재 영국 공적개발원조 정책의 기초라

31) 외무부 주도형의 해외개발/원조 시행체계를 갖고 있는 나라들은 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 스페인, 포르투갈 이다. 이들 국가에서는 외교부의 해외공관이 ODA 사업의 제안, 집행, 사후점검 등 실무업무를 담당하고 있다.

32) 스위스가 이런 해외개발/원조 시행체계를 갖고 있다. 스위스의 경우 외교부 개발협력청 (SDC: the Swiss Agency for Development, and Cooperation)과 경제부(SECO: the State Secretariat for Economic Affairs) 가 개발협력 업무를 담당하고 있다.

33) 이에 대한 좀 더 자세한 사항은 손혁상(2010), "<표.1> 영국의 대외원조체계의 변화과정"(p.43) 참조.

고 할 수 있다.

영국 정부는 국제개발법(International Development Act)을 2002년에 제정함으로써 공적개발원조가 빈곤 감축에만 초점을 두어야 한다는 것을 법적으로 명확히 보장하였다. 또한 국제개발법은 국가 개발협력 분야에 원조뿐 아니라 개발 문제에 대한 보다 구체적인 방안과 전략에 대해서도 명시하였다.³⁴⁾ 가령, 양자원조와 자국 회사의 조달(procurement) 계약을 함께 연결시키는 구속성 원조를 포함하는 것과 같이 다른 조건들과 함께 개발 원조를 활용하려는 시도를 법적으로 금하고 있다.

무엇보다도 이것은 영국 정부가 빈곤 퇴치가 글로벌 이슈로서의 의미와 중요성을 가지고 있다는 사실을 단지 수사적인 차원을 넘어 제도적인 차원에서 법률적으로 국제개발 문제를 승격시켰다는 의의를 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

3.2.2 한국의 공적개발원조 추진 체계

현재 한국의 공적개발원조 운영체제를 보면 국무총리가 위원장으로 있는 국제개발협력위원회³⁵⁾의 총괄조정 하에 기획재정부는 유상원조인 양허성차관과 국제금융기구 출현, 출자를 담당하고 있다(<표. 3> 참조).

외교통상부는 무상원조 및 유엔개발기구 분담금을 주관하고 있다. 그리고 무상원조에 해당되는 무상자금협력과 기술협력은 외교통상부 감독 하에 원조집행기관인 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency)이 집행 한다³⁶⁾, 무상원조는 최빈국과 저소득국을 대상으로 1000만 달러 미만으로 집행하는 것을 원칙으로 하고 있다. 교육 보건 의료 농업행정 및 환경보호 등 인도적 지원 분야에 집중하고, 인적자본 형성과 개발역량 확충을 위한 기술협력이 중심이다.

유상원조는 기획재정부 감독 하에 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF : Economic Development Cooperation Fund)이 집행하고 있다.³⁷⁾ 유상원조는 저소득국 이상 개도국들에 집중하되, 다만 최빈국에 인프라 구축 수요가 있을 경우 외채상황을 고려하여 선별지원 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 유상원조의 지원 규모는 주로 1000만 달러 이상 규모이다. 지원 분야는 교통 수자원 통신 에너지 대학병원 교육 등 경제, 사회 인프라 부문에 집중되며, 공정자본 형성을 위한 프로젝트(자금협력)가 사업의 중심이다. 이 외에도 30여개 정부 부처 및 기관과 광역자치단

34) 국제 개발법은 개도국의 빈곤추방을 위한 구체적인 실천방안으로 1) 빈곤국가와의 파트너십 확립, 2) 지원 국가, 국제기관, 민간, 연구기관과의 연대 강화, 3) 일관성 확보를 위한 다른 관청과 연대 강화, 4) 안정적인 생활 촉진을 위한 정책, 5) 빈곤층 교육, 의료시설 개선, 6) 자연환경 보전 및 개선 등 제시하고 있다(DFID homepage, 2010 7월 1일 검색).

35) 2010년 1월에 보다 체계적이고 효과적으로 공적개발원조업무를 통합관리하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 본 위원회가 설립되었다. 각 부처의 공적개발원조 정책을 총괄하기 위해 총리실에 개발협력정책관실을 신설하였다.

36) 무상협조 중 무상자금협력사업의 경우 한국국제협력단에서 전담하고 있지만 기술협력사업은 그 외 다른 정부부처 및 기관에서도 일부 분담, 실시하고 있다.

37) 국회예산정책처(2010), “공적개발원조(ODA) 사업평가,” p.117.

체에서도 무상원조 형태의 공적개발원조 사업을 별도로 수행하고 있다.

<표 3> 한국의 공적개발원조 관련 조직 현황

구분	외교통상부	기획재정부	KOICA	한국수출입은행	국무총리실
부서	개발협력과등 1국 3과	개발협력(1과)	7부 5실 21팀 29해외사무소	경제협력본부 등 1본부 2실 1부 6팀	개발협력정책관 등 1관3과
인원	30명	9명	222명	62명	13명
업무	무상원조정책 수립	유상원조정책 수립 (EDCF 운용)	무상원조 집행	유상원조 집행	총괄-조정

-자료 출처 : 국회예산정책처, 2010

또한 한국에서도 지난 2010년 1월25일에는 한국의 유-무상 공적개발원조를 통합 관리하는 ‘국제개발협력기본법’³⁸⁾이 제정되었다.³⁹⁾ 이 법에 따라서 한국정부는 유-무상원조의 효과적인 조정 및 부처 간 원활한 협의를 위하여 국제개발협력위원회와 실무위원회를 설치, 운영하고 있다. 한국 공적개발원조 전략의 큰 그림인 5개년 계획도 2010년에 마련하였다. 이런 일련의 조치로 한국의 통합 공적개발원조 추진체계가 마련되었다고 할 수 있다.

이런 노력에도 불구하고 아직도 공적개발원조를 운영함에 있어서 한국은 많은 개선점을 갖고 있다.

우선 원조의 효과성과 공적개발원조 정책의 일관성을 제고할 수 있도록 공적개발원조 운영체계를 일원화할 필요가 있다. 한국의 공적개발지원 시행체계는 공적개발업무에 관련된 부처들이 참여하는 공적개발협력위원회에서 공적개발정책을 시행하는 분리형체제이다. 이 체제에서는 담당 부처의 고유 기능과 전문성에 기초하여, 관련부처간의 역할을 적절히 분담, 협력함으로써 효과적으로 다자원조정책을 수행할 수 있다는 장점을 가지나 부처 간 원활한 조정기능이 부족하기 때문에 효율적인 역할분담이 되지 못하는 등의 문제점도 갖고 있다.⁴⁰⁾

실제 한국은 국제개발협력기본법의 제정으로 국무총리실이 대외원조의 중장기 정책 수립과 범정부적 통합원조 전략 수립 역할을 맡고 있기는 하지만 유, 무상 원조를 놓고 부처⁴¹⁾ 간 갈등이 아직 완전하게 해결되지 못한 상태이다. 또한 원조 사업 내용도 여러 부처 간 나눠 먹기식 원조 관행이 확산돼왔는데도 총리실 국제개발협력위원회가 부처 간 참여한 이견을 효과적으로 조정하지 못하고 있다. 따라서 한국의 공적개발원조 정책의 부처가 통합 조정-심의 기능을 갖고 있는 총리실 산하 국제개발협력위원회의 역할을 구체화하고 강화하는 노력이 필요하다. 국제개발협력

38) 이번은 2010년 7월 26일에 발효되었다.

39) www.odakorea.go.kr/common/file/print.php

40) 권율(2010), “우리나라 다자원조정책에 대한 비판적 고찰,” 『국제개발협력연구』, 제2권 제2호,p.3.

41) 황원규(2010), “Korea as an Emerging Donor,” The ASAN Institute for Policy Studies.

기본법에 국제개발협력위원회의 정책 조정-심의 역량을 강화할 실질적인 권한, 정책조정의 구체적인 방식과 절차 등을 명시하는 것과 같은 조치가 이런 노력의 한 좋은 예이다. 이는 국제개발협력기본법에 국제개발협력위원회의 정책 조정-심의 역량을 강화할 실질적인 권한이 명시되어 있지 않은 것도 본 위원회가 효과적으로 공적개발원조정책에 대한 각 부처 간 이견을 조정하지 못하는 한 이유라고 생각되기 때문이다.

둘째, 협력대상국 정의 및 기준을 좀 더 명확하게 할 필요가 있다. 한국 공적개발원조의 기본법인 국제개발협력기본법에는 협력대상국을 선정하는 기준이 구체화되어 있지 않다. 또한 한국의 공적개발원조에 대한 기본 철학과 가치를 담아 낼 수 있는 최소한의 기준도 명시되어 있지 않다. 이런 이유로 해서 부처별 전문성 및 정부의 재정 부담이 고려된 유-무상간 지원대상국 선정, 또한 지원 규모와 분야 등을 결정하는 과정에 있어서 부처 간에 많은 혼선이 존재한다.

셋째, 한국 공적개발원조의 목적을 좀 더 명확하게 할 필요가 있다. 한국의 NGO들과 학자, business 컨설턴트 간에도 공적개발원조 목적에 대하여 다른 의견을 갖고 있다. 이것이 한국의 공적개발원조의 효율성을 저해하는 가장 큰 요인 중에 하나이다. 실제로 국제개발협력기본법에도 경제협력개발기구 개발원조위원회가 정한 최빈국 우선 원칙을 바탕으로 하는 자국의 경제적 이익을 우선하는 내용을 배제한다는 것 등도 명시되어 있지 않다.

넷째, 아직 한국의 공적개발원조 정책의 개발, 운영에는 다른 정부 부처, NGOs, 학계, 민간 부문들과의 공동협력관계, 즉 파트너십이 많이 부족하다. 국제개발협력기본법에도 공적개발정책의 개발과 운영에 민간시민단체의 참여, 민간국제개발협력단체에 대한 정부지원에 대한 구체적인 사항이 명시되어 있지 않다.

3.3 한국과 영국의 차이점

영국은 많은 식민지 경험으로 인하여 긴 공적개발원조의 역사를 갖고 있고 긴 역사만큼이나 공적개발원조 정책에 풍부한 경험을 갖고 있다, 그로 인하여 공적개발원조의 규모가 매우 방대하고 체계적인 원조정책운영시스템과 제도를 갖추고 있다. 그리고 경제협력개발기구 개발원조위원회 동료평가⁴²⁾에서도 장점으로 지적된 것처럼 영국은 공적개발원조정책 시행기관이 갖고 있는 분명한 법적 권한과 잘 조직된 행정 체계로 공적개발원조 프로그램을 전략적이고 효과적으로 운영하고 있다. 무엇보다도 영국정부는 구체적인 방법으로 국민들의 공적개발원조에 대한 이해를 증진시켜 공적개발원조정책을 개발하고 운영하는 데 국민들의 합의와 참여를 이끌어 내고 있다.

한마디로 공적개발원조와 관련하여 영국과 한국에는 많은 차이점이 존재하고 있음을 알 수 있다.

42) 2006년 5월 31일에 이탈리아와 미국이 경제개발협력기구 개발원조위원회 동료 평가 (Peer Review)를 실시함.

4. 영국 사례가 한국에 주는 시사점

현재 영국의 공적개발원조의 가장 큰 특징은 다음과 같이 요약된다. 우선 영국은 국제 사회에서 가장 활발하게 공적개발원조 활동을 하고 있는 국가 중에 하나이다. 2010년도 공적개발원조 규모는 83억5천4백만 파운드에 이어 세계 제2위 규모이다.

둘째, 영국은 분명한 공적개발원조의 목적을 갖고 공적개발원조 정책을 실행하고 있다. 이제까지와는 달리 1997년에 집권한 영국의 노동당 정부는 영국 공적개발원조의 목적이 세계빈곤 퇴치임을 분명하게 하고 있다.

셋째, 영국은 세계빈곤 퇴치라는 공적개발원조의 목적을 성취하기 위한 포괄적이고 굳건한 정부와 민간 간에 파트너쉽을 갖고 있다.

넷째, 영국은 체계화된 공적개발원조의 체도를 갖추고 있다. 1997년 집권과 동시에 해외 개발 행정부를 국제개발 원조 전담 부처인 국제개발부⁴³⁾로 바꾸는 것을 시작으로 영국 공적개발원조 정책의 개혁을 시작하였다. 영국의 공적개발원조를 전담하고 있는 독립부처인 국제개발부는 1997년 설립된 이 후부터 현재까지 정책의 우선순위를 빈곤감축에 두고 지속적으로 국제개발협력 사업을 강화해 오고 있다. 국제개발부는 다양한 이슈들에 대해서 각 부처들과 긴밀하게 협력하여 일하고, 무역, 분쟁방지, 부채 탕감, 새천년개발목표(MDGs)실행을 위한 합동 공공 서비스 협정(Joint Public Service Agreement)의 목표들도 각 부처들과 함께 정하는 일들을 하고 있다.⁴⁴⁾ 이런 노력이 계속되어서 2001년 4월에 영국정부는 조건부(Tied) 원조를 모두 폐지하고, 비구속성(Untied) 원조를 실시하였다. 영국정부의 공적개발원조 정책의 이런 변화는 2002년 '국제개발법(International Development Act 2002)'⁴⁵⁾ 제정으로 이어졌다.

이렇듯 공적개발원조분야에 있어서 국제사회에서 모범적인 원조 국가로서 인정받고 있는 영국의 해외원조경험이 한국에 주는 시사점을 다음과 같이 정리, 요약할 수 있다.

영국의 경험 중에서 한국이 얻을 수 있는 가장 중요한 교훈이 성공적인 공적개발원조 정책을 개발, 실행하기 위해서는 정부와 민간간의 든든한 파트너쉽이 필요하다는 사실이다. 한국도 이런 파트너쉽의 중요성을 인지하고 정부와 민간간의 파트너쉽을 만들기 위하여 노력하고 있다. 2006년부터 한국국제협력단이 실제로 정부와 민간간의 파트너쉽을 만들고, 강화하기 위하여 많은 노력을 하고 있다. 하지만, 국가와 시민 사회 간의 튼튼한 파트너쉽을 기대하기에는 여전히 부족하

43) 자세한 내용은 본 논문의 3.2 영국의 공적개발원조 시행체계 부분을 참조.

44) 국제 개발부는 공적개발원조를 지원할 뿐만 아니라 영국을 포함한 다른 국가들이 가난한 국가들에 제공한 원조가 미치는 영향까지도 분석을 하고 있다(Owen Barder 2005, 1).

45) 2002년 발표된 '국제 개발법'은 국제개발부와 함께 영국의 해외개발원조 정책을 뒷받침하는 핵심적인 제도라고 평가되고 있다. '국제 개발법'은 개발 원조를 수원국의 지속 가능한 개발과 해당 국가의 복지를 향상시키기 위해 제공되는 자원으로 정의하고 있다. 동 법안에서 주목할 만한 것은 영국의 해외개발원조가 영국의 재화 및 서비스에 연계되어 집행되는 것을 위법으로 규정한 부분이다. '국제 개발법'이 영국원조의 목적을 명확히 규정하고 있으며 개발 친화적인 원조를 실행할 수 있도록 국제개발부에 법적 권한을 부여한다는 점에서 영국은 동 법안을 통해 비로소 개발원조의 선진화를 이루어 냈다고 평가할 수 있다(Owen Barder 2005).

다.

둘째, 정부 차원의 국제 개발협력 체제 구축도 한국이 본받고 따라가야 할 부분이다. 한국정부는 공적개발원조 지원 체제의 ‘일원화’ 필요성에 따라 지난 2006년에 국무총리실 산하에 “국제개발협력위원회”를 신설하고 이를 위한 ‘실무위원회를 설치, 운영해 오고 있다, 또한 2010년에 제정된 국제개발협력기본법 제 7조에 이 사항을 명문화하고 있다. 그러나 ‘국제개발협력위원회’가 한국 정부 부처 간 공적개발원조 개발과 협의 과정에서 컨트롤타워 역할을 효과적으로 수행하고 있지 못하고 있다.⁴⁶⁾ 국제개발협력위원회는 주요사항을 심의-조정하는 기능만을 담당하고 있기 때문에 이원화되어 있는 한국의 공적개발원조를 효과적으로 통합하는 일에 한계가 있다.

셋째로 영국의 분명한 공적개발원조의 목적 또한 한국이 꼭 배워야 할 교훈 중에 하나이다. 영국은 대외원조를 재정부나 외교부의 경제적, 정치적 실익에 의해서 유동적으로 변하는, 시장 개척을 위한 하나의 방법으로 사용하거나, 정치적 목적을 얻기 위한 전략적 방법으로 생각하는 해외 원조 이념에서 벗어나, 국제 사회에서 가장 큰 사안으로 떠오른 빈곤 퇴치라는 목적을 가장 효과적으로 달성하기 위한 방법으로 생각한다. 즉 영국은 대외원조의 전반적 목표가 빈곤 퇴치를 명확히 하고 있다. 영국은 해외개발 원조가 필요한 이유를, 세계 인구의 1/5이 절대 빈곤 속에 살며 천만의 아이들이 5세 전에 사망하고, 1억이 넘는 아이들이 학교에 가지 못하는 이러한 인류의 고통과 가능성의 낭비가 비단 양심의 문제가 아닌, 영국 자체의 이익에 위반되기 때문이라고 말한다. 영국에 직접적인 영향을 주는 정책, 국제 범죄, 난민, 마약, 에이즈 같은 세계적인 문제들은 가난한 국가들의 빈곤에 의해 심화되기 때문에, 빈곤 퇴치야말로 영국을 포함한 세계 모두를 위한 더 좋은 세상을 만드는 일이기 때문이라고 말하고 있다.

반면에 한국은 공식적으로는 경제개발협력기구 개발원조위원회의 개발 원조의 목적 세 가지인 정치적, 경제적, 인도적 목적을 한국 공적개발원조의 목적으로 그대로 사용하고 있다. 실제로 한국의 해외개발원조 정책은 철저하게 경제적 이익을 대외 원조의 목표로 잡았던 일본의 개발원조 모델을 따라 했다. 따라서 한국의 현재 해외개발원조 정책의 실제 목표는 해외 개발 원조를 통한 경제적 이익의 추구라고 할 수 있다. 한국이 갑자기 해외개발원조 목표를 변경한다는 것은 현실적으로 어렵다. 그러나 이미 많은 시행착오를 겪어 지금에 이른 영국 모델로부터 한국에 유익한 교훈을 보고 배운다면, 짧은 시간에 참된 국익과 세계 시민 사회의 일원으로써의 책임감을 수행하는 한국형 선진 원조 모델을 만드는 데 많은 도움이 될 것이다.

마지막으로 공적개발원조 정책에 관한 한국 국회의 역할이 강화될 필요가 있다고 생각된다. 앞에서 분석하였듯이 영국의 공적개발원조정책의 운영에 영국 의회가 직접적으로 참여하고 있다. 반면에 한국의 국회는 일반적인 예-결산 관련 권한 이외에, 국제개발협력통계를 제출받을 수 있는 권한정도만을 갖고 있다.⁴⁷⁾ 물론 한국은 내각책임제를 채택하고 있는 영국과는 달리 대통령 중심제를 채택하고 있다. 따라서 공적개발원조 개발과 운영을 논함에 있어 다수당이 집권하

46) 국제개발협력위원회가 설립된 2006년부터 2010년 11월 말까지 겨우 7차례의 회의가 개최되었고 심의 안건도 기존 공적개발원 관련 대책의 재확인이나 관련 부처의 현황 보고 등이었다는 평가이다. (국회에 산정책처, 2010)

47) 국제개발협력기본법 제 18조가 규정

는 영국의 경우와 분명 차이는 존재한다. 그렇지만 한국의 국제적 위상이 높아지고 민주주의가 심화, 발전되면서, 외교관계에서 국회의 역할이 더욱더 중요시 된다는 점과 국회가 정부의 정책 수립과정에 많은 영향을 줄 수 있다는 점을 고려해 봤을 때, 국회가 공적개발정책 운영에 적극적인 역할을 하는 것은 본 정책의 효율적인 운영에 필요하다.

참 고 문 헌

- 국회예산정책처(2010). “공적개발원조(ODA) 사업평가.”
- 권윤(2010). “우리나라 다자원조정 정책에 대한 비판적 고찰.” 『국제개발협력연구』. 제2권. 제2호.
- 개발협력과(2004) “유럽 주요국의 ODA 정책 사례와 시사점.”
- 박수연.(2007). “질 높고, 혁신적인 원조로 유명한 영국의 개발 원조 모델.” 『나눔을 국경 너머로-주요 원조 공여국』.
- 손혁상(2010). “원조집행기관의 자율성과 제도적 변화: 영국 DFID 사례를 중심으로.” 『유럽연구』. 제28권. 제1호.
- 조원권, 장지순, 김흥기, 오영삼, 남동식(2004. 12) “한국교육의 해외수출을 위한 정책지원 방안.” 교육인적자원부.
- 황원규(2010). “Korea as an Emerging Donor.” *The ASAN Institute for Policy Studies*.
- DFID(2010). Provisional UK Official Development Assistance as a proportion of Gross National Income.
- Hansard, 20 February 1980 Cols 464-465(The full text of statement is reproduced at: <http://www.owen.org/musings/marten.php>)
- Ngaire Woods(2005). “The Shifting Politics of Foreign Aid.” *International Affairs*.
- OECD. *The United Kingdom, Peer Review*, 2010.
- OECD. International Development Statistics Online DB.
- ODI(Overseas Development Institute). *ODI on. UK Department for International Development 2009 White Paper*. July 2009.
- Owen Barder(2005). *Reforming Development Assistance: Lessons from the UK Experience*. a working paper published by the Center for Global Development.
- Peter Burnell(1998). “Britain’s new government, new White Paper, new aid? Eliminating world poverty: a challenge for the 21st century.” *Thire World Quarterly*. Vol. 19. No 4, pp 787-802.
- Shuja Nawaz(2005). *Setting the development agenda*. (World Bank Development

Committee Chairman Alejandro Foxley: An article from "Finance & Development (HTML) (Digital).

<http://blog.joinsmsn.com/media/pop/printPage.asp?uid=mokang21&f>(2011년 5월 21일 검색).

http://www.fnnews.com/view?ra=Comm0501p_01A&arcid=092215377(2011년 5월 17일 검색).

<http://www.odakorea.go.kr/common/file/print.php>(2011년 4월 2일 검색).

http://www.oecd.org/documentprint/0,3445,en_2649_34447_4751523 (2011년 5월 21일 검색).

http://www.oecd.org/documentprint/0,3445,en_2649_34447_4553947 (2011년 4월 30일 검색).

<http://www.oecd.org/dataoecd/42/53/44285551.gif> (2011년 4월 18일 검색).

Abstract

A Study on the U.K's ODA Policy: Lessons for Korea

Sang-Hyup Shin*

The followings are the most valuable lessons which Korea can learn from the U.K's experience in developing and implementing ODA policy.

The first lesson is the need of comprehensive and strong partnership between the government and the private sector. The U.K's experience shows well how important strong partnership between the two is for the efficient and successful ODA policy.

The second lesson is the cooperative and efficient institutional government system for ODA policy. The U.K government has made every efforts to improve efficiency of her ODA policy in particular since 1997. Both the establishment of DFID(Department of International Development)and the enactment of International Development Act 2002 are the good evidences showing the government's efforts.

The third lesson is the needs of clear objective of ODA. The U.K is offering ODA to less developed countries with the very clear objective of eliminating global poverty. In fact this objective was very clearly confirmed by the Labor government which won the general election in 1997.

The last lesson is that more active participation of the Parliament in developing and implementing ODA policy is important. Considering that the Parliament can give huge influence to the government in the ODA policy development and implementation, more participation of the Parliament in ODA policy is needed. Even though the governing system between Korea and the U.K is different, the U.K's experience shows us the need of more active participation of the Parliament in ODA policy indirectly.

■ 논문 투고일 : 2011년 7월18일, 논문심사일 : 2011년 8월 23일, 게재확정일 : 2011년 8월 26일

* Professor, The Graduate School of Pan-Pacific International Studies, Kyung Hee University